

# **Законодательство об информации и защите информации: общеправовой и финансово-правовой аспекты**

## **Legislation on information and information protection: general legal and financial and legal aspects**

**Белогорцева (Пешкова) Х.В.**

Д-р юрид. наук, доцент, профессор ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», г. Воронеж

e-mail: peshkova1@yandex.ru

**Belogortseva (Peshkova) Kh.V.**

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor, Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Voronezh

e-mail: peshkova1@yandex.ru

### **Аннотация**

Статья обращает внимание на тенденции формирования информационного законодательства России как комплексной отрасли законодательства, основанной на вовлечении в нее источников права различной отраслевой принадлежности, но закрепляющих нормы «об информации». На примере наличия в финансовом законодательстве и идеологии финансово-правового регулирования показано соотношение финансового и информационного права Российской Федерации. В настоящей статье использованы результаты работы автора в «рабочих группах» по подготовке комментария к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», размещенному в справочной системе.

**Ключевые слова:** обращение информации, информационное законодательство, электронный бюджет, информация органов внешнего государственного финансового контроля, защита информации.

### **Abstract**

The article draws attention to the trends in the formation of the information legislation of Russia as a complex branch of legislation based on the involvement of sources of law of various industry affiliation, but fixing the norms "on information". The correlation of financial and information law of the Russian Federation is shown by the example of the presence in financial legislation and the ideology of financial and legal regulation. This article uses the results of the author's work in "working groups" on the preparation of a commentary to Federal Law No. 149-FZ of July 27, 2006 "On Information, Information Technologies and Information Protection", posted in the help system.

**Keywords.** Information circulation; information legislation; electronic budget; information of external state financial control bodies; information protection.

В настоящей статье использованы результаты работы автора в «рабочих группах» по подготовке комментария к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», размещенному в справочной системе [8]. Однако с учетом обновления законодательства Российской

Федерации, усиления информационной составляющей конкретной отрасли законодательства – финансового законодательства – многие вопросы требуют переосмысления, в том числе сопоставления коррелирующих норм финансового и информационного права. Усиливающиеся конфликтные черты информационной среды, требующие управления со стороны уполномоченных субъектов, также диктуют новые взгляды на правовой режим обращения информации [9].

Базовым источником законодательного регулирования обращения информации в Российской Федерации и защиты информации выступает Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ) [3]. Вне зависимости от идеологии отраслевого регулирования общественных отношений (финансово-правовые, гражданско-правовые и иные) он юридически обеспечивает правовой режим обращения информации как универсальной их характеристики. Часть 1 ст. 4 названного закона в общем виде устанавливает законодательные основы информационных правоотношений в Российской Федерации, а именно помимо их необходимой регламентации нормами законодательных актов российского национального права (конституционные нормы, нормы «обычных» федеральных законов), предусматривает возможность регулирования соответствующих отношений нормами международного права: «Законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов». По сути, в ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 149-ФЗ подразумевается отсылочная норма, констатирующая регламентацию информационных правоотношений (в их широком понимании) нормами, закрепленными в Конституции Российской Федерации [1], иных федеральных законах (в том числе источников административного, финансового и иных отраслей права), а также актах международного права.

Заметим, ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 149-ФЗ предусматривает регламентацию информационных правоотношений различных видов именно актами уровня законов, тогда как в ч. 2 и 3 этой же статьи можно усматривать подразумевание регламентации правового режима информации и информационных и иных сопутствующих правоотношений актами также и подзаконного уровня. И для отраслевого регулирования наличие подзаконных актов, обращенных к соответствующим отраслевым правоотношениям, имеет особую значимость как возможность углубленной, всесторонней регламентации общественных отношений.

Так, например, в отношении публичных финансов, точнее, их информационно-правовой обеспеченности в современный период особое значение имеют подзаконные нормативные правовые акты «по тематике» цифровизации экономики в широком понимании данного вопроса. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 утверждено «Положение о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» [5]. Подзаконным регулированием предписано для повышения прозрачности управления общественными финансами на едином электронном портале бюджетной системы Российской Федерации размещать информацию о: прогнозных и фактических поступлениях доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, в том числе бюджеты государственных внебюджетных фондов; расходах на реализацию государственных и муниципальных программ; показателях государственных и муниципальных заданий применительно к каждому государственному или муниципальному учреждению. Сосредотачиваемая «Электронным бюджетом» информация сопоставлена с частями бюджета, показывает их взаимосвязь. Комплексность бюджета в модели бюджетного устройства России послужила предпосылкой

информатизации бюджетной системы Российской Федерации. А с учетом того, что в регулирование и фактическую реализацию бюджетных правоотношений оказываются сильно вовлеченными органы власти, обеспечивающие подзаконное регулирование (Правительство РФ, Министерство финансов РФ и др.), принимаемые ими подзаконные нормативные правовые акты затрагивают ключевые вопросы и организации информационного оборота в области бюджета, финансов в целом. Соответственно, такие нормативные правовые акты вполне могут быть отнесены к разряду источников (форм) как информационного права, так и финансового.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», будучи базовым источником информационного права, обращается к «основе основ» - Конституции Российской Федерации [1], акцентируя внимание на применимости ее базовых положений к обращению и защите информации, в том числе в отраслевых правоотношениях. Конституция Российской Федерации предусматривает основы государственного строя, требования к гарантиям реализации прав и свобод граждан и иных субъектов применительно практически ко всем сферам общественных отношений.

В Конституции РФ закреплены следующие нормативные положения, формирующие законодательную основу информационных правоотношений, обращения информации различных видов: конституционные нормы, устанавливающие право на защиту информации, относящейся к категории личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23) (в налоговом праве это «проецируется» на конфиденциальность информации отдельной категории о налогоплательщиках); устанавливающие право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23); устанавливающие право на ознакомление с документированной информацией, если соответствующие материалы затрагивают права и свободы гражданина (ч. 2 ст. 24) (аналогично, в налоговом праве это связано с ознакомлением с информацией о налогоплательщике им же самим; в иных институциональных образованиях финансового права – ознакомление, например, с информацией о результатах финансового контроля и т.д.); устанавливающие право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29); устанавливающие право на получение информации о состоянии окружающей среды (ст. 42). В положениях Конституции РФ закреплены также гарантии информационных прав граждан, в следующем нормативном положении: не допускается сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24). Конституции РФ закреплены также конституционные принципы, обуславливающие права граждан в сфере информации и, соответственно, положенные в основу регламентации информационных правоотношений отраслевым законодательством: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова» (ч. 1 ст. 29); запрет «пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства» (ч. 2 ст. 29); свобода выражения своих мнений и убеждений, запрет принуждать к отказу от них (ч. 3 ст. 29); свобода массовой информации; запрет цензуры (ч. 5 ст. 29). Из общего приведенного анализа конституционных норм следует, что Конституция в ряде случаев прямо или косвенно подразумевает режим обращения информации, защиту информационных прав различных субъектов в конкретных сферах, в том числе в сфере финансов.

Конституция РФ как главный закон Российского государства создает фундамент для регламентации общественных отношений отраслевым законодательством, применительно к комментируемому закону – информационным законодательством Российской Федерации. Положения Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» отвечают конституционным принципам и гарантиям в сфере информации, являются гарантийным механизмом защиты информационных прав граждан и организаций и защиты обращения информации различных видов.

В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержится ряд норм, содержание которых является, по сути, детализацией соответствующих конституционных норм (приведены выше), напрямую касающихся правового режима информации и ее защиты, применительно к информационному законодательству, например:

- свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом (создание информационных ресурсов, обслуживающих публичные финансы);

- установление ограничений доступа к информации только федеральными законами (говоря на примере финансового законодательства, заметим, что в финансовом законодательстве доступ к информации о финансах может быть ограничен в силу требований Бюджетного кодекса РФ [2], наличия в законе о бюджете статьи с ограниченным режимом обращения информации);

- открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами (открытый характер бюджета Российской Федерации как информации о публичных финансах);

- обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации (наличие статей под грифом «секретно» в тексте закона о бюджете – в «электронном бюджете») (ст. 3 Федерального закона № 149-ФЗ);

- нормы о правовом режиме общедоступной информации (применимо к бюджету как общедоступности информации, общедоступной информации для налогоплательщиков на сайте Федеральной налоговой службы России) (ст. 7 Федерального закона № 149-ФЗ);

- нормы о содержании и порядке реализации права на доступ к информации, об основаниях ограничения доступа к информации (налогово-правовые требования о реализации права граждан на получение информации от налоговых органов, финансово-правовые требования о распространении информации о валюте и банковской деятельности) (ст. 8, 9 Федерального закона № 149-ФЗ);

- нормы, закрепляющие легитимные ограничения в правовом режиме личной тайны (ст. 14.1), и в связи с реализацией правового режима личной тайны (ст. 15.5) и иные ограничения доступа к информации в связи с защитой информационных, гражданских и иных прав граждан и соблюдением законодательства (ст. 15.2, 15.3, 15.4, 15.6, 15.6-1 Федерального закона № 149-ФЗ);

- норма, касающаяся защиты человеческого достоинства и общественной нравственности в сфере обращения информации (ст. 15.1-1 Федерального закона № 149-ФЗ регламентирует «порядок ограничения доступа к информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации») и др.

Положения ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» напрямую базируются на требованиях ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.». Ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 149-ФЗ называет международные договоры в числе регуляторов информационных правоотношений в Российской Федерации.

В качестве примера можно привести следующие международные акты, регламентирующие различные вопросы обращения информации разных категорий:

- «Конвенция об обмене информацией по вопросам приобретения гражданства» (Заключена в г. Париже 10.09.1964);
- «Европейская конвенция о получении за рубежом информации и свидетельств по административным вопросам» (Заключена в г. Страсбурге 15.03.1978) (к «административным» вопросам отнесены и вопросы «налогового администрирования» и иные вопросы взаимодействия в области финансов);
- «Европейская конвенция об информации относительно иностранного законодательства» (ETS № 62) (Заключена в г. Лондоне 07.06.1968) (с изм. от 15.03.1978);
- «Конвенция о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе» (Заключена в г. Стамбуле 06.03.1993);
- «Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации» (ETS № 185) (Заключена в г. Будапеште 23.11.2001) (с изм. от 28.01.2003) и др.

Международное право в современный период оказывает воздействие практически на все сферы общественных отношений, реализуемых как на международном, так и на внутригосударственном уровнях, даже в условиях напряженной политической обстановки. И, как видно из представленного массива международных актов, касающихся обращения информации, сфера информационных правоотношений – также не исключение. Взаимовыгодное содержание международных актов – важнейшая цель внешней политики государств. Если внимательно проанализировать положения Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в части международных и иностранных «элементов», то соответствующие нормы, оказавшиеся под влиянием международной политики в сфере обращения информации также можно выделить, например, нормы, закрепленные в ст. закона: ч. 7 ст. 10; ч. 7, 10 ст. 10.5; ст. 12.1; ст. 15.9 и др. В Федеральном законе № 149-ФЗ также присутствуют также нормы, касающиеся обращения информации международных организаций (ч. 1 ст. 15.3).

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» упоминает «другие регулирующие отношения по использованию информации федеральные законы». В данном случае имеются в виду, например, следующие законодательные акты, выступающие источниками информационного права, регламентирующими различные аспекты реализации информационных правоотношений:

- Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020);
- Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;
- Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2019);
- Федеральный закон от 03.12.2011 № 382-ФЗ (ред. от 05.07.2018) «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса»;

- Федеральный закон от 28.12.2013 № 395-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О Государственной автоматизированной информационной системе «ЭРА-ГЛОНАСС»;
- Федеральный закон от 28.12.2013 № 443-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»;
- Федеральный закон от 01.12.2014 № 402-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области средств массовой информации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»;
- Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».

Наряду с этим, существует ряд отраслевых федеральных законов, «неочевидно» относящихся к числу источников информационного права, но имеющих нормы такого характера. Так, например, акты финансового законодательства включают целый ряд норм об обращении информации в сфере финансов. Например, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате РФ» [4] затрагивает вопросы обращения информации в ракурсе принципа гласности в деятельности органа внешнего государственного финансового контроля. Принцип гласности распространяется на деятельность Счетной палаты РФ в силу требований ст. 4, 7, 31 Федерального закона «О Счетной палате РФ». О результатах проведенных ревизий и проверок Счетная палата РФ информирует Совет Федерации и Государственную думу, доводит материалы проверок до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций. Ежегодный отчет о работе Счетной палаты РФ, представленный Федеральному Собранию РФ, подлежит обязательному опубликованию. Счетная палата РФ издает бюллетень, предоставляет информацию о своей деятельности средствами массовой информации. В то же время реализация принципа гласности имеет ограничения, распространяющиеся на функционирование Счетной палаты РФ: при проведении ревизий и проверок ее должностные лица не должны предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения). Должностные лица Счетной палаты РФ и привлеченные к ее работе специалисты могут использовать данные, полученные в ходе ревизий и проверок, только при выполнении работ, поручаемых Счетной палатой РФ. Материалы по результатам проверок, связанные с сохранением государственной тайны, представляются палатам Федерального Собрания РФ исключительно на закрытых заседаниях. Счетная палата РФ информирует органы государственной власти и общество о результатах своей деятельности.

Приведенный пример подтверждает, что нормативный правовой акт, не относящийся в буквальном виде к числу источников информационного права, тем не менее эти вопросы регламентирует вполне детально.

Как видно из представленного перечня (неисчерпывающего) законодательных актов – источников информационного права – их перечень все более расширяется за последнее время, вовлекая в содержание информационного законодательства и источники иного отраслевого регулирования. Регламентированы разнообразные вопросы – от правового режима информации различных видов информации, способов ее защиты до юридических основ использования информационных технологий в различных сферах. Законодательные акты выражают взаимосвязь между информационным законодательством и законодательством о конкретных сферах общественных отношений. В настоящей статье показана взаимосвязь юридического регулирования обращения информации и регулирования финансов. Однако примеров межотраслевого регулирования актами права

вопросов информационного обращения немало. Данный фактор делает информационное законодательство комплексной отраслью законодательства, обуславливает его значение для всех сфер общественных отношений, на что обращается внимание в специальной литературе [6; 7; 10; 11].

Таким образом, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в общем виде очерчивает содержание законодательства Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации: констатирует его конституционные основы, возможность регламентации нормами международного права и нормами законодательных актов российского национального права. Детализация же вопросов обращения информации в конкретных правоотношениях, в том числе финансовых, осуществляется на уровне специальных актов финансового законодательства.

Обозначенные процессы диверсификации информационно-правового регулирования применительно к сферам общественных отношений (в настоящей статье – на примере финансов) – фактор усиления ответственности законодателя за должное разрешение вопросов допускаемой гласности или, наоборот, формулирования правовых режимов конфиденциальной информации в рамках конкретных правоотношений.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования. – URL : 01.07.2020. <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2023).
2. Бюджетный кодекс РФ : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; 2023. – № 16. – Ст. 2765.
3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 29 декабря 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2023 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – № 31. – Ч. 1. – Ст. 3448.
4. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.
5. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 г. № 658 (ред. от 7 сентября 2022 г.) «Об утверждении Положения о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4228.
6. Антонович Е.К. Использование в доказывании результатов прослушивания телефонных переговоров в условиях развития информационных технологий (сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и законодательства некоторых иностранных государств) / Е.К. Антонович // Lex russica. – 2019. – № 7. – С. 160-171.
7. Архипов В.В., Наумов В.Б. Информационно-правовые аспекты формирования законодательства о робототехнике / В.В. Архипов, В.Б. Наумов // Информационное право. 2017. № 1. С. 19-27.
8. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» / С.А. Куликова, Х.В. Пешкова, Р.В. Амелин и др. – URL : <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45418577> (дата обращения: 25.06.2023).
9. Конфликтно-активное управление проектами развития систем обеспечения информационной безопасности инфокоммуникационных сетей : монография / В.И. Новосельцев, С.С. Кочедыков, Д.Е. Орлова, К.А. Плющик ; под ред. В.И. Новосельцева. — Москва : ИНФРА-М, 2023. — 235 с. — (Научная мысль). — DOI 10.12737/1921360. - ISBN 978-5-16-018194-3. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1921360> (дата обращения: 02.07.2023).

10. Кузнецов П.У. Информационное законодательство как базовый компонент образовательного процесса / П.У. Кузнецов // Информационное право. – 2016. – № 2. – С. 38-42.

11. Рассолов И.М. Информационное право и информационное законодательство в условиях инновационного развития / И.М. Рассолов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 4. – С. 92-96.